





Cámara de Comercio de Bogotá
Vicepresidencia de Gestión Cívica y Social

**PLAN DE ACCION EN SEGURIDAD CIUDADANA :
UN NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD URBANA
PARA BOGOTÁ**

Biblioteca - CIEB -

No. Inventario 93716

Fecha Ingreso 26 | 03 | 1999
DIA MES AÑO

Precio \$ 10.000 No. Ejemplares 1

Santa Fe de Bogotá, diciembre 15 de 1997





PRESENTACIÓN:

La seguridad de la ciudadanía y del patrimonio urbano es un tema crítico para transformar a Bogotá en una ciudad con calidad de vida y prosperidad económica. Desafortunadamente, la capital colombiana es percibida como una de las ciudades mas inseguras del continente, y poco generosa y cuidadosa con el mantenimiento de su entorno urbano.

Bogotá es la primera urbe colombiana y la quinta de importancia en Latinoamérica por su tamaño poblacional y su posición estratégica para la economía de la región andina. Ha cuadruplicado su población en los últimos treinta años y sigue siendo el principal centro urbano nacional receptor de migración no censal, de generación de empleo y de contribución al producto nacional bruto. Sin embargo, estas potencialidades como centro urbano se ven amenazadas por sus notorios niveles de delincuencia, violencia e inseguridad general.

La inseguridad de Bogotá se origina fundamentalmente en la falta de una política permanente del gobierno distrital y en la ineficacia y operatividad de los organismos de policía y justicia diseñados de tal forma que están limitados para ejercer control en todos los barrios de la ciudad. A ello se suma el bajísimo compromiso de la sociedad civil en el conocimiento y acatamiento de las normas mínimas de convivencia que establecen los códigos.

Por ello, y como resultado de diversos análisis que desde años atrás viene realizando la Cámara de Comercio de Bogotá sobre la

problemática de la inseguridad en la ciudad y especialmente con los resultados que arroja el análisis del comportamiento de la delincuencia en las distintas localidades, gracias a la puesta en marcha del Observatorio de la Seguridad, en este documento se formula una propuesta encaminada a darle un enfoque nuevo al manejo de la seguridad urbana y ciudadana. Con tal propósito, propone un nuevo Sistema de Seguridad Urbana que permita:

- a. Desconcentrar y articular a los organismos policivos y de justicia para que estén mas próximos y al alcance del ciudadano.
- b. Especializar el control policivo en el territorio urbano definiendo competencias que amplíen, complementen y refuercen los distintos niveles de la autoridad policiva en el interés común de cuidar la ciudad.
- c. Fortalecer el rol de las autoridades distritales para legitimar su liderazgo y para garantizarle gobernabilidad en todo el territorio urbano.
- d. Comprometer a la comunidad y a las organizaciones no gubernamentales en estrategias preventivas y que contribuyan a mejorar el comportamiento ciudadano con la ciudad.

En síntesis, el Sistema propone nuevos modelos de gestión para: el Gobierno distrital como principal representante de la sociedad, el ciudadano como responsable de conocer y observar las respectivas reglas de convivencia, la justicia como mecanismo para dirimir conflictos y sancionar conductas que se alejan de las reglas de convivencia, y el control policivo como principal instrumento de prevención y control del comportamiento anómalo.

La adopción y puesta en marcha de la presente propuesta es una tarea compleja pero necesaria y viable. En primer lugar, depende de

la voluntad política de las autoridades distritales y nacionales y de su interés en aceptar que para que Bogotá sea una ciudad segura y apta para la convivencia, necesita que las instituciones responsables del tema se adecuen al modelo y al tamaño de ciudad que hoy tenemos.

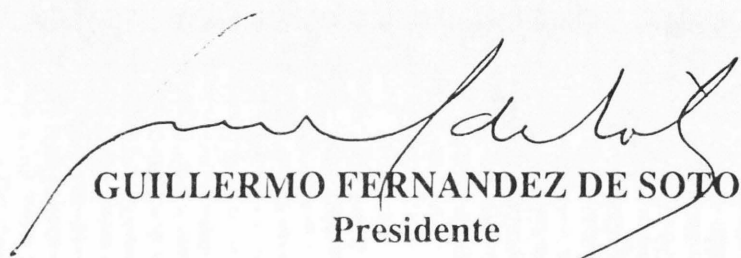
En segundo lugar, significa darle un mejor y nuevo tratamiento al tema en la asignación de recursos de inversión. En otras palabras, significa racionalizar la destinación de los que hoy se invierten, aumentar la inversión para crear nuevas infraestructuras y mas apoyo logístico a quienes asumen la responsabilidad y más importante aún, diseñar una estrategia económica y operativa que garantice el funcionamiento de la seguridad en forma permanente y a largo plazo. Los impuestos de los contribuyentes también deben ser destinados a la seguridad de la ciudad.

En tercer lugar, supone la apropiación por parte del ciudadano de las reglas de seguridad y convivencia que se le exigen para contribuir al respeto por los demás y al orden y funcionamiento de la ciudad. El uso adecuado de las normas y de los instrumentos o medios institucionales que le ofrece la sociedad para resolver sus diferencias y conflictos y así abandonar las prácticas de violencia y las vías de hecho.

La propuesta que se expone en este documento a su vez parte de unos supuestos que deben ser explícitos. De una parte su adopción no excluye ni sustituye los programas que en seguridad urbana deba desarrollar en los próximos tres años la administración distrital que se inicia en enero de 1998. Es complementaria pero central porque de la posibilidad de que se adopte dependerá el que a finales del período Bogotá tenga en operación el nuevo sistema de seguridad y de gestión propuesto. Es por ello que establecemos un cronograma de ejecución que se desarrolla a lo largo de todo el período de gobierno. De otra parte, su implementación demandará del desarrollo de nuevas decisiones normativas y quizás legislativas, unas en cabeza del Concejo Distrital, otras del Congreso de la República. Ellas tomarán el tiempo que tales iniciativas demandan, mas no son obstáculo para

su viabilidad. Son decisiones políticas alrededor de las cuales se necesita un proceso de comprensión para llegar a acuerdos.

Finalmente, debe destacarse el hecho de que para la formulación de la presente propuesta la Cámara ha contado con la asesoría del Foro Europeo de Seguridad Urbana y del Programa de Altos Estudios Policiales de la Universidad de Barcelona. El Foro Europeo de Seguridad Urbana es organismo de la Comunidad Económica Europea con sede en París, cuyo objetivo es el de promover políticas preventivas y de participación ciudadana en las grandes ciudades en materia de seguridad y justicia. El Programa de Altos Estudios Policiales de la Universidad de Barcelona se ha especializado en el estudio y formulación de propuestas para desarrollar esquemas de policía ajustados a la problemática y necesidades de las grandes ciudades.



GUILLERMO FERNANDEZ DE SOTO
Presidente

CONTENIDO

1. LA INSEGURIDAD EN EL CONTEXTO URBANO: EL CASO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ	2
2. ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE LA SEGURIDAD :	6
2.1. QUE POLICÍA TENEMOS?	6
2.2 CON QUE ORGANISMOS DE JUSTICIA CUENTA LA CIUDAD?	10
2.3 QUE HACE LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL EN MATERIA DE SEGURIDAD?	12
2.4 QUE PAPEL JUEGA EL GOBIERNO NACIONAL?	13
2.5 CUAL ES EL ROL DE LA CIUDADANÍA?	13
2.6 CUAL ES LA MAGNITUD DE LA SEGURIDAD PRIVADA ?	14
3. EL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD URBANA	16
3.1 MODELO PARA LA ADMINISTRACIÓN DISTRITAL Y LAS LOCALIDADES:	16
a. <i>El Plan Estratégico y los Planes Locales:</i>	17
b. <i>Consejo de Política en Seguridad Urbana:</i>	18
c. <i>Juntas de Seguridad Local:</i>	19
d. <i>Centro de Investigaciones en Seguridad Urbana de Bogotá:</i>	19
3.2 MODELO PARA LA JUSTICIA: LAS CASAS DE JUSTICIA URBANA	20
3.3 MODELO DE CONTROL POLICIVO:	22
a. <i>Guardia Urbana de Bogotá:</i>	23
3.4 MODELO DE PREVENCIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA:	26
4. PLAN DE ACCIÓN	29
4.1 ADOPCIÓN DEL SISTEMA	29
4.2 COSTOS	29
4.3 FINANCIAMIENTO	31
4.3 CRONOGRAMA DE IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA:	34

1. LA INSEGURIDAD EN EL CONTEXTO URBANO: EL CASO DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ

Las ciudades grandes son los espacios políticos, económicos, sociales y físicos en donde los cambios se transmiten a mayor velocidad e impacto y como tal, son a su vez, las beneficiarias y víctimas de los mismos. Además, son los espacios que al ofrecer más oportunidades, atraen mas población y actividades. Por ello, la diversidad es su característica esencial.

Es por ello que, fenómenos como la violencia y la inseguridad urbana asumen día a día relevancia en la vida cotidiana. Es así que, expresiones como las que estas han tomado en una ciudad como Bogotá son similares a las de otras metrópolis. El robo de carros, el asalto a los bancos, el atraco callejero, el homicidio individual y colectivo, son manifestaciones que en mayor o menor medida suceden en todas las ciudades del mundo. Quizá un hecho marca las diferencias: las formas como las autoridades y la sociedad civil enfrentan estos problemas y los resuelven.

Bogotá es percibida como una ciudad altamente insegura. No sólo por quienes la habitan sino por la comunidad internacional. esta imagen de ciudad insegura, frecuentemente confirmada por los hechos, ha tenido efectos perversos y que lejos de resolver el problema lo agravan.

Entre los efectos mas importantes, cabe destacar los siguientes:

Primero, es una ciudad que está urbanizando el conflicto de la violencia nacional. El desplazamiento diario de familias enteras como efecto de dicho conflicto ha dado origen a la formación y desarrollo de organizaciones al margen de la Ley. Ejemplo de ello son las organizaciones al servicio del narcotráfico o de la guerrilla, cuya localización urbana se facilita en zonas de escaso control por parte de la autoridad.

Segundo, es una ciudad en la que la urbanización pirata o ilegal es la que ofrece tierra y vivienda a los sectores de menores ingresos, creando verdaderos cinturones de miseria en los que la falta de servicios públicos básicos y equipamientos urbanos es total. La proliferación de estos asentamientos en los que amplios sectores de población no tienen tampoco acceso a un empleo estable y decoroso, o a servicios fundamentales como el de la educación, ha propiciado el desarrollo de patologías como la drogadicción y el alcoholismo, problemas como la delincuencia juvenil organizada en pandillas o al incremento del número de personas que viven en la calle.

Tercero, es una ciudad social y espacialmente segmentada en la que los unos se cuidan de los otros. Algunas zonas del sur de la ciudad, en especial los bordes de expansión mas reciente, son territorio desprotegido de los mínimos servicios y por ende controlado por agentes diferentes al estado. El centro es territorio de nadie y en amplios sectores, su abandono y deterioro, a servido para alojar desplazados y delincuentes. El norte, es una ciudad que para protegerse de la inseguridad crea verdaderos getos que privatizan el espacio público urbano. Estas expresiones urbanas han sido la respuesta para resolver la ausencia o la ineficiencia de las autoridades. En los casos en los que existen recursos, las comunidades financian su seguridad, en los que estos no están disponibles, o existe total desprotección o se recurre a las vías de la organización al margen de la Ley.

Cuarto, es una ciudad poco controlada por las autoridades que manejan la seguridad. Unos ejemplos son suficientes: mínimo control sobre la delincuencia callejera y sobre las prácticas a contravenciones que atentan contra el interés general y el patrimonio urbano como la invasión de calles y andenes, la tala de arboles, el desarrollo de construcciones fuera de las normas, y el contrabando de servicios públicos. La poca desconcentración y descentralización de las entidades nacionales y distritales, al menos en funciones de control, hacen inmanejable su tarea en la ciudad.

Quinto, es una ciudad con un mínimo compromiso en objetivos de interés común por parte de la sociedad civil. El divorcio autoridad - sociedad civil, ha generado un círculo vicioso difícil de romper: la falta de credibilidad y confianza de unos hacia los otros. Un ejemplo tipifica el resultado de este fenómeno: el surgimiento y éxito total al inicio de los CAI's y su desprestigio y debilitamiento con el paso del tiempo.

Como resultado de la dimensión y características que asumen el problema de la seguridad urbana y ciudadana, la percepción ciudadana es tan grave como los hechos y forma parte del problema. Los análisis que viene adelantando la Cámara de Comercio en tal sentido a través del Observatorio de la Seguridad sugieren que:

- La inseguridad es el problema más grave que afecta a los ciudadanos.
- Muchos perciben a Bogotá como la ciudad más insegura del país y del mundo.
- Se tiene la sensación de que se ha llegado a una situación insostenible que se ha descontrolado.
- Ante la falta de credibilidad en las autoridades, la ciudadanía ha venido desarrollando la estrategia de autoseguridad (seguridad privada).
- La inseguridad afecta a todos los sectores de la población, aunque hay sectores mas vulnerables a ciertas modalidades delictivas.
- El sentimiento de ser una víctima de cualquier delito crece constantemente.

Las estadísticas confirman la percepción descrita: cada día, en promedio en Bogotá se roban un carro por hora, se atracan 37 personas, se asaltan 3 residencias, se asalta un banco y se cometen 10 asesinatos. En 1996 por ejemplo, se presentaron 1,198 asaltos a residencias aumentando en un 34.5% desde 1993; 8,492 hurtos de vehículos aumentando en un 26.4%; 13,541 atracos a personas aumentando en un 93.9% y 356 asaltos a entidades bancarias, disminuyendo en un 31.2%.

Por otra parte, aunque entre 1993 y 1996 los homicidios disminuyeron pasando de una tasa de 8.3 a una de 6.1 (x 10,000 mil hab.), el número de casos sigue siendo alarmante si se compara a nivel internacional. Buenos Aires tiene una tasa de 0.34, Santiago una de 0.30, Ciudad de México una de 1.40, y Nueva York una de 1.57.

Aunque la situación de inseguridad afecta en general a todos los sectores, las clases de menores ingresos son en las que esta recae con mayor dureza por ser las mas expuestas a los diferentes tipos de delitos y las mas expuestas a situaciones conflictivas y violentas. Los sectores de altos ingresos son afectados en especial por delitos contra el patrimonio o el secuestro.

En términos espaciales, las tasas de homicidios más altas se concentran en las localidades del sur de la ciudad, mientras que el hurto de vehículos, el asalto a entidades bancarias y el atraco se concentran en las localidades del centro y norte. Los asaltos a residencias afectan tanto las localidades del norte como las del sur de la ciudad.

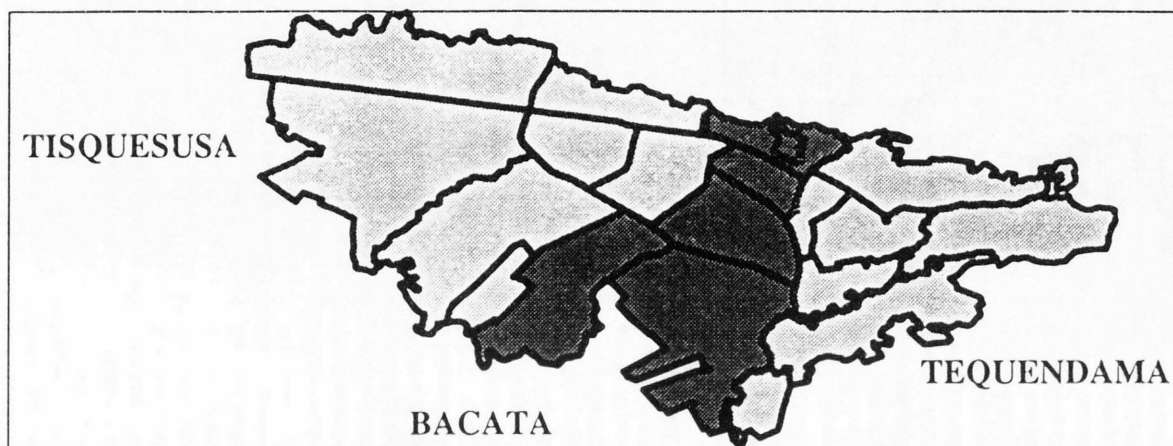
Para atender la situación de inseguridad descrita, la ciudad no ha contado con los instrumentos o mecanismos adecuados a nivel de la administración distrital, de policía y de justicia.

2. ADMINISTRACIÓN Y MANEJO DE LA SEGURIDAD :

2.1. *Que Policía Tenemos?*

La Policía Metropolitana para Bogotá depende del Gobierno Nacional (Ministerio de Defensa), y atiende las veinte localidades de la ciudad desde tres Departamentos: Tequendama, Bacatá y Tisquesusa.

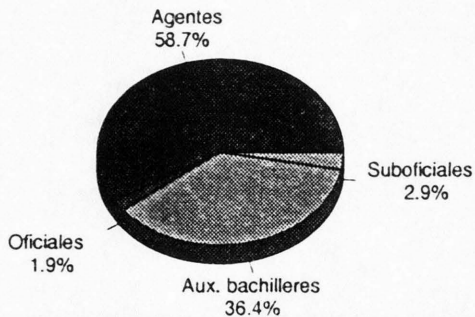
Departamentos de Policía y sus Localidades



Esta policía dispone de 10,500 hombres a nivel profesional, y de 6,000 bachilleres a nivel auxiliar. Del cuerpo profesional, solo 8,000 distribuidos en tres turnos (2,666 efectivos por turno), se dedican a labores de vigilancia pública urbana. Los demás prestan seguridad personal, realizan labores de oficina o atienden la seguridad de embajadas. En ese sentido, la composición del recurso humano de la Policía Metropolitana indica que mas de la mitad son agentes pero otro tanto son auxiliares bachilleres que están prestando el servicio militar y por ende son temporales, y sus funciones muy limitadas.

Composición del recurso humano de la Policía Metropolitana

1997



Al comparar el pie de fuerza que tiene Bogotá con ciudades como Singapur, Ciudad de México, Nueva York, o Roma es evidente que la relación habitantes/policía es muy inferior para Bogotá. Mientras que para esas

ciudades la relación está entre 68 y 53 policías por cada 10,000 habitantes, en Bogotá esa misma es de tan solo 19. A nivel nacional, las ciudades de Medellín y Cali cuentan también con una tasa que varía entre 19 y 21 policías por cada 10,000 habitantes.

Aparte de los Departamentos de Policía, en la ciudad existen 20 Estaciones, una por localidad, las cuales actúan como Comandancias de esas zonas, 135 CAI, que sirven para hacer presencia permanente en puntos críticos, y tres Estaciones de Vigilancia Montada, las cuales

DEPARTAMENTO	LOCALIDAD	CAI
BACATA	SANTAFE	11
	KENNEDY	12
	FONTIBON	5
	LOS MARTIRES	2
	PUENTE ARANDA	7
	LA CANDELARIA	4
TISQUESUSA	CHAPINERO	13
	SUBA	10
	ENGATIVA	8
	BARRIOS UNIDOS	4
	TEUSAQUILLO	7
	USAQUEN	7
TEQUENDAMA	SAN CRISTOBAL	7
	USME	6
	TUNJUELITO	6
	BOSA	6
	ANTONIO NARIÑO	7
	RAFAEL URIBE	8
	CIUDAD BOLIVAR	5

FUENTE: Policía Nacional

cumplen funciones de vigilancia en zonas verdes de gran extensión como el Parque Nacional y los Humedales. Así mismo se tiene la Fuerza Disponible, que hace presencia en eventos tales como espectáculos y protección de misiones diplomáticas, el CORAC o Comando de Reacción Computarizada, que presta seguridad a las entidades financieras, la Policía de Menores, que es muy reducida y se encarga de los casos que

involucran menores de edad, el Grupo de Contraguerrilla, cuya función es reaccionar ante una acción subversiva y la Policía de

Tránsito la cual desempeña todas las funciones de control y manejo del flujo vehicular en la ciudad.

Este modelo de organización de la Policía Metropolitana para atender toda la ciudad es cada día más insuficiente debido al reducido pie de fuerza, lo cual a su vez hace que deba actuar sobre un esquema de reacción motorizada para atender hechos ya ocurridos. Por otra parte, las estaciones que existen en la actualidad son de gran tamaño concentrando un gran número de personal en ellas, y por lo tanto no tienen la necesaria desconcentración territorial para hacer presencia cercana a la ciudadanía. Las únicas unidades que tenían un verdadero perfil de integración con la ciudad y su cotidianidad tal como los Centros de Atención Inmediata, CAI, los cuales tuvieron una gran acogida por parte de la ciudadanía, fueron decaendo y siendo abandonados debido a la falta de personal y de un esquema financiero que permitiera su mantenimiento.

En materia de presupuesto, hay que tener presente que debido a su al carácter Nacional, la Policía Metropolitana cuenta con recursos provenientes de la Nación y del Distrito. Los aportes nacionales son los de mayor participación ya que con estos se cubre mas del 90% de los gastos de funcionamiento (salarios y prestaciones) y un gran porcentaje de la inversión (mantenimiento de infraestructura y equipos).

Costo de la Policía Metropolitana **Principales gastos**

Concepto	Costo anual	Millones de pesos de 1997	
		Nación	Distrito
Combustible	1,949	139	1,810
Mantenimiento	3,188		3,188
Nómina Policía Metrop.	118,539	118,539	
Uniformes Policía Metrop.	3,206	3,206	
Bonificación Bachilleres	7,656		7,656
Uniformes Bachilleres	2,448	2,448	
Inversión *	24,097		24,097
Formación	700		700
Costo Total anual	161,783	124,332	37,451

Fuente: Policía Nacional

* Incluye el pago del servicio de la deuda

En costos, el funcionamiento de la Policía Metropolitana tiene un valor total aproximado de 161,000 millones de pesos de 1997. De este monto, 118,539 millones corresponden a salarios y prestaciones de los agentes profesionales, 7,000 a las bonificaciones de los Bachilleres, 3,206 a uniformes de los agentes, 2,448 a uniformes de los Bachilleres, 1,949 a combustible, y 3,800 a mantenimiento de equipos e infraestructura. El costo promedio anual por policía es de 12 millones de pesos, incluyendo salarios, prestaciones, y gastos de funcionamiento. La formación de un patrullero, quien recibe un curso básico de 1 año, causa gastos de aproximadamente 2.1 millones de pesos.

Una de las fuentes que financia el funcionamiento de la Policía Metropolitana es el Fondo de Vigilancia y Seguridad del Distrito, el cual ha incrementado sus recursos sustancialmente en los últimos tres años. En 1995 se le asignaron \$9,615 millones de pesos, en 1996 \$19,472 millones y en 1997 \$29,796 millones. Sin embargo, el monto asignado por la Administración Distrital a este Fondo es mínimo dentro del presupuesto total de la ciudad. Para 1997 la inversión en seguridad representa apenas el 0.9% de los recursos de la administración central.

De otra parte, en 1995 el Gobierno Nacional formuló un Plan de Acción para Bogotá (Documento Conpes) mediante el cual se aseguraban algunos recursos para la Policía y la Justicia en la ciudad durante tres años (1996 - 1998). En realidad, lo que hizo el Gobierno fué asignar simplemente el presupuesto que tradicionalmente le destina la nación a estos dos sectores sin aumentar realmente el gasto destinado al distrito. El Plan, asigna recursos de inversión para la Policía Metropolitana por valor de 42,800 millones de pesos para los tres años, los cuales se destinaron a: Oficinas de Participación Ciudadana, Capacidad Operativa, Transporte, Comunicaciones, Material Antimotín, Sistemas, y Capacitación .

2.2 Con que Organismos de Justicia Cuenta la Ciudad?

En materia de Justicia el problema de la ciudad es también crítico por que la población, especialmente la de menores ingresos, no tiene fácil acceso a los mecanismos existentes y por otro los altos niveles de impunidad, sobre todo para la delincuencia menor. Se estima que a nivel nacional esta fluctúa entre el 85% y el 93% y en Bogotá puede estar en cerca del 100%.

Las causas principales que explican la poca atención a la delincuencia menor están en la ausencia de un cuerpo de policía judicial que investigue delitos menores, en la falta de centros de reclusión¹, en la atención preponderante que las autoridades le han dado a la lucha contra el narcotráfico y a la delincuencia de envergadura internacional y en la intimidación del ciudadano a denunciar estos delitos. Las funciones de Investigación Judicial que anteriormente tenía la Policía Nacional pasaron en más de un 90% a la Fiscalía y, este organismo aún no se ha apropiado de la investigación de los delitos menores. Esta situación desestimula la gestión de la Policía Nacional, la denuncia ciudadana frente al delito, y favorece ampliamente a los delincuentes.

Actualmente, en la ciudad hay cinco Unidades de Reacción Inmediata - URI's de la Fiscalía, distribuidas de forma tal que cada una atiende localidades. Estas son las responsables de recibir denuncias y adelantar las investigaciones judiciales sobre homicidios o demás delitos distintos a los considerados menores o contravenciones, excepto los fines de semana, en los que asumen el conocimiento de estos delitos por que los 55 Juzgados Penales del Circuito de Bogotá y los 88 Juzgados Penales Municipales, que son quienes conocen

¹ Solo se cuenta con una parte de la Cárcel Distrital, y en algunas estaciones de policía se han habilitado espacios para estas detenciones temporales.

estos delitos, no despachan en dichos días. El funcionamiento de las URI's es limitado por la falta de recursos y equipos.

La ciudad cuenta también con 106 Inspecciones de Policía y 14 Comisarías de Familia. Las Inspecciones de Policía, encargadas de atender contravenciones comunes (Decreto 522 de 1971), y despachos comisorios ordenados por los Jueces de la República (Código de Procedimiento Civil), dedican aproximadamente el 80% de su tiempo a los despachos comisorios, lo que las distrae para dirimir y sancionar sobre los conflictos que se presentan en la comunidad. Las Comisarías de Familia atienden casos de violencia intrafamiliar, maltrato infantil e incumplimiento de obligaciones. La Administración Distrital proyecta aumentar su número a 19 en este año y 6 de ellas atenderán 24 horas al día.

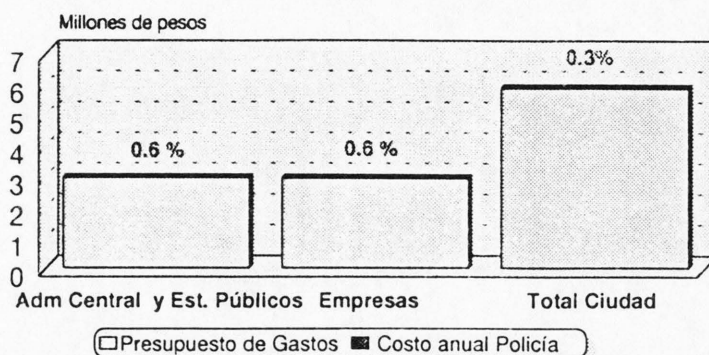
El panorama presupuestal en materia de justicia para Bogotá es bastante complejo debido a la variedad de organismos del sector y las diversas fuentes de financiamiento.

El funcionamiento (servicios personales, gastos generales e inversión) de los 55 Juzgados Penales del Circuito y de los 88 Juzgados Penales Municipales, depende del presupuesto de la nación. Su costo en 1997 es de \$18,422 millones de pesos. El costo promedio por Juzgado del Circuito es de \$141 millones, de los cuales \$117 millones son para Servicios Personales, \$17 millones para Gastos Generales y \$7 millones para inversión. Para los Juzgados Municipales el costo promedio es de \$120 millones, de los cuales \$100 millones son para Servicios Personales, \$14 millones para Gastos generales y \$6 millones para inversión.

Para la Justicia , el Plan de Acción para Bogotá (Documento Conpes) destinó \$10,768 millones de pesos para ser apropiados entre 1996 y 1998. Estos debían orientarse a las Unidades Locales de Fiscalía, Capacitación en Investigación Criminal, Laboratorios de Criminalística, Casas de Justicia, Capacitación Inspectores de Policía.

Costo actual de la Justicia en Bogotá Vs Presupuesto de la Ciudad

1997



2.3 Que hace la Administración Distrital en Materia de Seguridad?

La política en la materia ha estado tradicionalmente en cabeza del Alcalde y del Secretario de Gobierno. Sin embargo, la asignación de los recursos para seguridad se presupuesta y efectúa por el Fondo de Vigilancia y Seguridad focalizando su acción a la compra y mantenimiento de equipos de la Policía Metropolitana. Por ello, más que una política de seguridad, el Distrito se ha limitado a financiar apoyo logístico en la Policía. Aunque la administración Mockus formuló un Plan Integral de Seguridad, este se centró en los aspectos de prevención y cultura ciudadana, aunque los recursos del Fondo se destinaron básicamente a la compra de equipos.

Por otra parte, aunque el Alcalde Mayor es el Jefe de la función policial en la ciudad, su liderazgo y control es limitado por que la policía existente depende del nivel nacional, y por no disponer de instrumentos administrativos y financieros que aseguren la coordinación y el control de las políticas y programas. El instrumento mas importante con que cuenta el Alcalde es el Consejo de Seguridad, conformado por: el Alcalde Mayor, el Comandante de la

Policía Metropolitana, el Comandante del XIII Brigada del Ejército, el Subdirector del DAS, el Director Regional de Fiscalías, el Viceprocurador, el Secretario de Gobierno, y el Consejero de Seguridad del Distrito. Este por lo general sesiona una vez al mes. Además, la reforma de la Secretaría de Gobierno (Decreto 485 de 1996), intenta posicionar mejor a la administración en el tema creando las direcciones de Seguridad Ciudadana y de Derechos Humanos y Apoyo a la Justicia.

Otro aspecto a resaltar, es el rol de los Alcaldes Locales. Aunque la Ley les permite asignar en seguridad, estos han dado prioridad a otros tipos de gasto.

2.4 *Que Papel Juega el Gobierno Nacional?*

La Nación no tiene una posición clara con relación al problema de la seguridad en el Distrito Capital. Por una parte, parece asumir que este es un problema de la Administración Distrital, pero por otra, dos de sus principales actores, Justicia y Policía, dependen de él. Esta situación se presta para graves desacuerdos como el acontecido recientemente con la restricción al porte de armas. Otro tema crítico es el de la estabilidad del pie de fuerza porque está sujeto a necesidades del orden nacional.

Además, la ausencia de una política nacional de seguridad urbana para las ciudades impide una política para la Bogotá y trae como consecuencia la proliferación de iniciativas legislativas aisladas, con consecuencias graves para la Capital. Tal fué el caso de la iniciativa de descongestión carcelaria, la cual, muy oportunamente no fue sancionada.

2.5 *Cual es el Rol de la Ciudadanía?*

La ciudadanía se siente impotente ante esta situación. Es acorralada por la delincuencia y no confía ni en las autoridades de policía ni de justicia. Cuando reacciona, lo hace armándose o contratando servicios de seguridad privada. Para aquellas localidades, donde la contratación de seguridad privada es costosa, los ciudadanos tienden a organizarse en grupos clandestinos de limpieza social, como forma inmediata y económica de hacerle frente al problema.

Con el ánimo de vincular activamente a la comunidad en la solución del problema, en 1995 la Policía Nacional, con el apoyo de la Cámara de Comercio, puso en marcha los Frentes Locales de Seguridad para organizar los vecinos de cada cuadra como red de información con la Policía sobre la presencia de delincuentes en el sector. Este programa ha tenido acogida en barrios populares (estratos 2 y 3) mientras que en los estratos altos ha sido desapercibido por que se le tiene desconfianza debido a su enfoque y forma de operar.

Salvo por este programa de los Frentes de Seguridad, la ciudadanía no cuenta con ningún otro espacio de participación en el tema. Así por ejemplo, aunque la reforma institucional de la Policía Nacional en 1993, creó el Sistema Nacional de Participación Ciudadana en Asuntos de Policía, este mecanismo no se ha puesto en marcha.

Finalmente, hay que agregar el desconocimiento generalizado de la ciudadanía del Código de Policía, contribuye significativamente a la generación de situaciones de conflicto, delictivas y de contravención.

2.6 *Cual es la magnitud de la Seguridad Privada ?*

En Bogotá la seguridad privada alcanza dimensiones y costos muy superiores a los de los servicios de policía prestados por el Estado.

En efecto, en 1992, la ciudad registraba una tasa de 48.7 vigilantes por cada diez mil habitantes, mientras que la de policía era de 9.9 agentes por cada diez mil habitantes. En 1994, la ciudad contaba con 250 Empresas de Vigilancia, 295 Departamentos de Seguridad dentro de empresas privadas, 15 Cooperativas de Vigilancia, 5 Transportadoras de Valores, es decir, el personal de Vigilancia privada era 5 veces mayor al de la Policía Metropolitana². Además, el gasto por ese concepto también es alarmante, ese mismo año, los bogotanos gastaron aproximadamente 800,000 millones de pesos³ en contratación de servicios de seguridad privada. Aunque no se dispone de cifras más recientes se prevee que tanto en tamaño como en gasto este tipo de seguridad ha venido creciendo.

² OSPINA, Paula. Gasto Público y Privado en Seguridad. Tesis de Grado en economía, Pontificia Universidad Javeriana, 1996.

³ Pesos de 1994.

3. EI NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD URBANA

El Sistema que a continuación se propone, parte de un enfoque de seguridad urbana y define los mecanismos indispensables para que la ciudad recupere el control y el orden urbano. Asume que en una ciudad más ordenada en su funcionamiento diario, disminuirá significativamente la inseguridad en general y la ocurrencia de delitos. Si es una ciudad donde no sea normal cometer infracciones de tránsito, atentar contra el mobiliario urbano, invadir el espacio público para su uso sin control, arrojar basuras indiscriminadamente, atracar, robar y violentar a los conciudadanos, estaremos logrando una plataforma mas adecuada para alcanzar el tan anhelado progreso y desarrollo.

Por ello, el nuevo Sistema propone acciones en los frentes de la administración distrital, control policivo, justicia y participación ciudadana, con el fin de que se observen y cumplan las normas relacionadas con regulación del uso del espacio público, protección del mobiliario urbano, medio ambiente, tránsito, sanidad, convivencia y civismo, así como para fortalecer el vínculo entre sociedad y autoridades.

3.1 *Modelo para la Administración Distrital y las Localidades:*

Para que el Alcalde Mayor y los Alcaldes Locales se consoliden como verdaderos líderes del tema de seguridad, se les proponen las herramientas necesarias para coordinar y ejecutar las políticas y planes que en esta materia se formulen. En ese orden de ideas, el Alcalde Mayor, con el apoyo de unos organismos asesores, definirá la política y las principales líneas de acción que en materia de seguridad se deberán desarrollar en la ciudad dentro del marco de un **Plan Estratégico**. Los Alcaldes Locales, se desempeñarán como ejecutores de dichas políticas y programas dentro del marco de un **Plan Local**.

En estricto sentido, el Alcalde Mayor será el coordinador y responsable de la estructura del Sistema a nivel distrital, y los Alcaldes Locales serán los “Gerentes” de la seguridad en su localidad y responden por la adecuada coordinación de los principales elementos que componen el Modelo.

a. El Plan Estratégico y los Planes Locales:

Para otorgarle proyección y continuidad a la política Distrital de Seguridad, la Administración de la ciudad en cabeza del Alcalde Mayor elaborará cada cinco años un Plan que como mínimo defina programas y metas en los temas siguientes:

Criminalidad:

- Estrategias específicas de lucha contra formas delincuenciales tales como el homicidio, atraco, robo de vehículos, reventa de objetos robados etc.
- Identificación de grupos y lugares críticos.
- Creación de Grupos Especiales de policía y fiscalía.

Conflictividad Urbana:

- Estrategia contra la violencia.
- Desarrollo del espíritu cívico.
- Montaje de Centros de Conciliación.
- Participación Comunitaria.

Victimización:

- Ayuda a víctimas de delitos.
- Ayuda a poblaciones en dificultades.

Aseguramiento del Espacio Público:

- Presencia policial.
- Vigilancia Comunitaria.
- Cumplimiento de las normas de utilización del espacio.
- Movilización y Tránsito.
- Desarrollo del sentimiento de la protección pública de los bienes públicos.
- Acciones contra la victimación de bienes.

Este Plan formará parte del Plan de Desarrollo y de los presupuestos anuales que le presente la administración al Concejo Distrital. Los Planes Locales seguirán las orientaciones del Plan Estratégico Distrital y contemplarán programas y proyectos que serán financiados con los recursos de los Fondos Locales.

b. Consejo de Política en Seguridad Urbana:

Este será el máximo organismo asesor del Alcaldé. Su naturaleza y composición será diferente al de el actual Consejo Distrital de Seguridad. Para su creación será necesaria la expedición de un Decreto por el Alcaldé Mayor.

Misión:

Formula, evalúa y hace seguimiento a las políticas, programas y proyectos contemplados en el Plan Estratégico, y gestiona iniciativas legislativas ante el Concejo Distrital, ante el Congreso de la República y ante el Gobierno Nacional. Se reúne mensualmente y es convocado por la Secretaría Ejecutiva la cual será desempeñada por el Secretario de Gobierno.

Composición:

Presidido por el Alcalde, y compuesto por : Fiscal Regional Distrito Capital, Secretaría de Hacienda, Secretaría de Gobierno, Policía Metropolitana, Fiscalía, Medicina Legal, Consejo Superior de la

Judicatura, Presidente del Concejo de Bogotá, Representantes de los Alcaldes Locales.

Funciones:

- Formular el Plan Estratégico para 5 años.
- Fijar las prioridades anuales.
- Señalar las prioridades de Inversión.
- Elaborar un Informe Anual.
- Indicar las líneas de Investigación del Observatorio.
- Acordar los indicadores de criminalidad y convivencia conjuntamente con el Observatorio.

c. Juntas de Seguridad Local:

Estas serán el organismo asesor del respectivo alcalde local y por ende existirá una en cada localidad.

Composición:

Presidida por el Alcalde Local e integrada por el Fiscal Local y representantes de: la policía, justicia, la JAL y ONG's. La composición variará dependiendo de las características de cada localidad.

Funciones:

Formular el Plan de Seguridad con el Alcalde Local y definir las principales líneas de acción y hacerle seguimiento a la ejecución de los programas y proyectos que se ejecuten en la localidad.

d. Centro de Investigaciones en Seguridad Urbana de Bogotá:

Este será el principal organismo de apoyo a las distintas autoridades administrativas, policivas y de justicia de la ciudad, así como a entidades como las ONGs y organizaciones comunitarias vinculadas a programas de seguridad. Será una entidad jurídica con autonomía

administrativa y patrimonio propio, para lo cual será necesario la expedición de un Acuerdo Distrital. Su composición podrá contar con entidades científicas públicas o privadas.

Funciones:

- Mantener al día los indicadores de seguridad.
- Conciliar con las instancias locales la determinación de los indicadores.
- Proponer al Consejo de Política de Seguridad Urbana, los mecanismos e indicadores de evaluación y seguimiento a la ejecución del Plan Estratégico.
- Realizar investigaciones sobre delincuencia urbana y proponer soluciones, y
- Evaluar permanentemente la ejecución y resultado del Plan Estratégico y de los planes locales de seguridad.

Acciones Prioritarias:

- Crear el Consejo de Política en Seguridad Urbana y las Juntas de Seguridad Local.
- Crear el Centro de Investigaciones en Seguridad Urbana de Bogotá.

3.2 Modelo para la Justicia: Las Casas de Justicia Urbana.

El fin es brindarle a los ciudadanos mecanismos de justicia que conozcan, procesen y sancionen delitos menores, faltas y contravenciones. En ese sentido, se propone la constitución de las **Casas de Justicia Urbana**, conformadas por **Juzgados Penales Locales**, **Inspecciones de Policía**, una **Comisaría de Familia** y una **Unidad de Reacción Inmediata de Fiscalía**. Estas operarían una por

localidad y funcionarían las 24 horas diarias. Cada uno de los organismos que las integran mantienen sus vínculos funcionales de dependencia y jerarquía aunque el funcionamiento de las Casas debería ser asumido por la Administración Distrital.

Los Juzgados Penales Locales desconcentran las funciones de los Juzgados Penales del Circuito y Penales Municipales. Se ubicarían en las Casas de Justicia al lado de los Inspectores de Policía, los Comisarios de Familia y las Unidades de Fiscalía. Es decir, los Juzgados Penales Locales se transformarían en Circuitos Locales.

Para las Inspecciones de Policía, sería conveniente liberarlas de la atención de despachos comisorios para que dediquen su tiempo al control de las actividades que regula la Administración Distrital, como el funcionamiento de establecimientos y medio ambiente por ejemplo; sería deseable aumentar el número de estos funcionarios para que atiendan las 24 horas diarias.

Por otra parte, es necesario que la Fiscalía fortalezca a las URI's en las funciones de investigación de policía judicial en cada localidad. A mediano plazo el ideal sería disponer de una URI por cada localidad.

Acciones Prioritarias:

- Gestionar con el Consejo Superior de la Judicatura la división del Distrito en 20 circunscripciones jurisdiccionales de Juzgado Municipal, de manera que cada localidad se constituya territorialmente en una jurisdicción y tenga varios juzgados municipales.
- Gestionar con la Fiscalía y el Consejo Superior de la Judicatura, la asignación de los juzgados y unidades necesarias para conformar las Casas de Justicia.

3.3 Modelo de Control Policivo:

Con miras a brindarle a la ciudad un esquema de policía ajustado a sus características culturales, económicas, espaciales y delincuenciales, se propone la creación de la **Guardia Urbana** como cuerpo específico de la Policía Metropolitana. Esta Guardia estará basada en el concepto de "Policía Urbana Comunitaria" desempeñando un rol preventivo, de disuasión y presencia en las calles. La creación de la GUB no supone en ningún momento la sustitución de las actuales funciones de la Policía Metropolitana. Se concibe mas bien como un cuerpo especializado en el control del orden urbano, mientras que las unidades ya existentes de la Policía Metropolitana se especializarían en la lucha contra formas de delincuencia más organizada, tales como secuestro, narcotráfico, falsificaciones, etc. Para ello crearía Grupos Especiales (o Bloques de Busqueda) cuyo funcionamiento deberá seguir apoyando el Gobierno Distrital con los recursos del Fondo Distrital de Seguridad.

El esquema de la Guardia Urbana tiene por objeto conseguir la proximidad del policía con el ciudadano y conocer de cerca sus problemas relacionados, tanto con la función policial, como por lo que se refiere a los de la ciudad, sus habitantes y otros aspectos relacionados con la calidad de vida. Estará descontrada territorialmente y organizada para operar en las localidades y poder responder a las demandas del servicio por parte de la ciudadanía y las autoridades locales. Las actividades de vigilancia las llevará a cabo principalmente a pie y en bicicleta, asignándosele a cada hombre el control de un número específico de manzanas. Así mismo, se procuraría que la vivienda de estos Guardias estuviese ubicada dentro de la localidad que atiende.

De esta forma se lograrían tener diferentes niveles del manejo de la seguridad en la ciudad. Un nivel de barrio o vecindario que estaría cubierto por la GUB y que se encargaría básicamente de guardar la

ciudad y su funcionamiento cotidiano y otro, el Metropolitano, que estaría cubierto por la Policía Nacional y se encargaría de asuntos más complejos.

El esquema descrito se complementaría con la creación **de Centros de Detención** cuya función sea la de albergar detenidos por delitos menores mientras se adelantan las diligencias respectivas a su caso y se define su situación judicial. Estos Centros tendrían capacidad para albergar un número de aproximadamente 125 detenidos y se construiría uno por Localidad y quedarían bajo la responsabilidad de la Estación de la Policía Metropolitana.

a. Guardia Urbana de Bogotá:

Carácter:

La GUB será un cuerpo especial dentro de la Policía Metropolitana, pero sus gastos y funcionamiento serán pagados en su totalidad por el distrito. Estará instruida para aplicar la normativa de la ciudad en lo que se refiere al cuidado de esta y su calidad de vida, la regulación del tráfico urbano, y las demás funciones generales relacionadas con la seguridad ciudadana.

Por lo imprescindible que resulta la integración de los componentes de este cuerpo con la ciudad, se establecerán requisitos para su ingreso e incentivos para darles estabilidad a sus miembros.

Objetivo general

Responsabilizarse del control de la delincuencia urbana, del manejo del espacio urbano, del cuidado de la ciudad y de la protección de la calidad de vida y del medio ambiente.

Dependencia

Estará sometida a una doble dependencia; una funcional, del Alcalde Mayor a través de su comandante; otra orgánica, del Comando de la Policía Metropolitana. El Comandante de la GUB tendría a sus órdenes directas a cada uno de los jefes policiales de las unidades correspondientes de GUB de cada localidad.

Esto permitiría que el Alcalde Mayor y los Alcaldes locales cuenten con una herramienta próxima y eficaz para materializar las políticas relacionadas con la seguridad, la movilidad urbana, el bienestar y la calidad de vida de la ciudad.

Funciones:

Corresponden a la GUB, dentro del término jurisdiccional del Distrito de Bogotá, las siguientes funciones:

- Proteger a las autoridades Distritales y custodiar y vigilar sus instalaciones y dependencias.
- Ordenar, regular y dirigir el tráfico en el núcleo urbano de acuerdo con lo que establecen las normas de circulación.
- Atender los casos de accidentes de tránsito dentro de la ciudad.
- Ejercer de policía administrativa con el fin de asegurar el cumplimiento de los reglamentos, ordenanzas, resoluciones y actos municipales de acuerdo con la normativa vigente.
- Velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y protección del entorno.
- Llevar a cabo, por iniciativa propia, diligencias de prevención y actuaciones destinadas a evitar la comisión de actos delictivos y colaborar con la Policía Nacional al mantenimiento de la paz pública.
- Auxiliar a los fiscales en la investigación de los delitos y en el descubrimiento y la detención de los delincuentes cuando hayan sido requeridos para ello.
- Vigilar los espacios públicos y el mobiliario urbano.
- Vigilar el cumplimiento de las normas de construcción.

- Cooperar en la resolución de conflictos privados cuando sean requeridos para hacerlo.
- Prestar auxilio en accidentes, catástrofes y calamidades públicas, participando, de acuerdo con lo que disponen las leyes, en la ejecución de planes de protección civil.
- Cualquier otra función de la policía de circulación, policía administrativa o de seguridad que le sea encomendada de acuerdo con la legislación vigente.

Uniformidad:

En lo posible, los guardias urbanos deberían llevar un uniforme que los distinguiese como tales.

Capacitación:

Los integrantes de la GUB deberán contar con algunos requisitos mínimos tales como haber estado domiciliados en la ciudad durante los últimos 5 años y aprobar el curso de formación el cual tendrá un mínimo de duración de 1 año. El curso de formación se dictará por la Policía Nacional que contará con la colaboración de las universidades y otros técnicos. En su plan de estudios se incorporarán materias tales como topografía urbana, toponimia, tráfico, historia de la ciudad, monumentos artísticos y culturales, etc.

Dimensión:

Según las tasas existentes para ciudades de otros países, se puede estimar el pie de fuerza de la GUB. En Japón por ejemplo, se cuenta con 2 policías por cada 1000 habitantes, en la Unión Europea un promedio de 3.3, en EE.UU 2.5, y Canadá 2.3. Estos datos, que son a nivel país, se incrementan significativamente cuando se analizan a nivel de ciudad. El promedio más bajo de policías por 1000 habitantes en ciudades como Ciudad de México, Singapur, Nueva York, o Roma es de 5.3.

Si para Bogotá se aplica una tasa del 5.0 policías por cada 1,000 habitantes, el pie de fuerza resultante, Policía Metropolitana más GUB, sería de 28,800 hombres. Como la Policía Nacional dispone de aproximadamente 10.500 hombres, Bogotá tendría un déficit de 18.300 hombres, el cual sería cubierto por etapas con miembros de la GUB.

De otra parte, dado que Bogotá tiene 35,145 cuadras, los 18,300 Guardias Urbanos, corresponderían a 1.9 manzanas por cada Guardia. Con relación al cubrimiento espacial que deben tener las Estaciones de la GUB, se propone una estación por cada 100 manzanas. Esta Estación tendría aproximadamente 50 hombres

Acciones Prioritarias:

- Crear la Guardia Urbana como un cuerpo especial de la Policía Metropolitana.
- Construir o remodelar los Centros de Detención de la Policía Met..

3.4 Modelo de Prevención y Participación Ciudadana:

Es necesario que la comunidad conozca y se apropie de las reglas de convivencia, así como poner en funcionamiento mecanismos para su activa vinculación. Para ello, sería conveniente modificar la actual estructura de los Frentes Locales de Seguridad, para transformarlos en Frentes Locales de Solidaridad, basados e inspirados en la filosofía del “Buen Vecino”. Estos Frentes serían organizados y promovidos por los Alcaldes locales con el propósito de fomentar políticas del “Buen Vecino”, así como de acercar a los ciudadanos a la Administración Local. Así mismo, de acuerdo con la Policía Metropolitana y la Guardia Urbana, se aprovecharía su organización para fomentar la adopción de medidas y comportamientos de

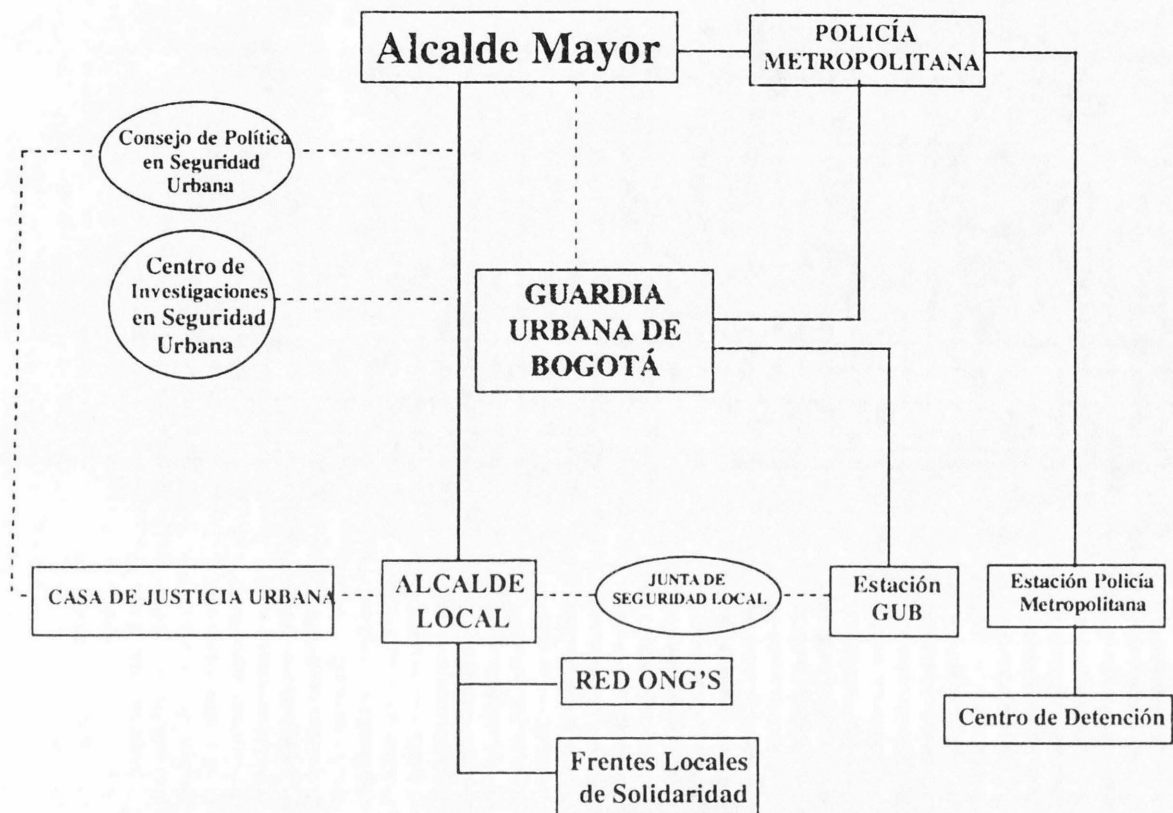
seguridad por parte de los vecinos. Estarían organizados por cuadra. Cada cuadra tendría un Coordinador o Jefe de Cuadra, quien se encargaría de difundir información de interés para la comunidad y quien además fomentaría la realización de otras actividades de integración.

Lo anterior se complementaría con una estrategia de prevención de la delincuencia creando las **Redes de ONG's** para la Prevención de la Criminalidad. Estas Redes trabajarían especialmente con grupos sociales que potencialmente pueden convertirse en generadores de criminalidad, como jóvenes, drogadictos, prostitución etc. Este trabajo, de orden preventivo, se llevará a cabo a través de Redes de ONG's por Localidad, las cuales acordarán con cada administración local las prioridades y programas a desarrollar.

Acciones Prioritarias:

- Elaborar directiva del Alcalde Mayor ordenando a los Alcaldes Menores la constitución de las Redes de ONG's en sus respectivas localidades, así como ordenándoles promover y liderar la constitución de Frentes de Solidaridad en acuerdo con la Policía Metropolitana.

NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD



4. PLAN DE ACCIÓN

4.1 *Adopción del sistema*

El nuevo sistema de seguridad urbana significa adoptar decisiones de carácter administrativo (crear nuevos entes y desconcentrar funciones), poner en marcha una estrategia financiera con sus respectivas fuentes de financiamiento y, expedir actos normativos (acuerdos, decretos).

Dado el alcance del sistema de seguridad propuesto, se recomienda que se organice un equipo interinstitucional integrado por funcionarios y asesores externos, que se responsabilice de elaborar e implementar un Plan Piloto el cual se desarrollará en una de las localidades de la ciudad. Este equipo, deberá operar como mínimo un año y su Secretaría Ejecutiva estará a cargo de la Cámara de Comercio. Una de sus tareas fundamentales será divulgar entre las autoridades nacionales, distritales y la ciudadanía bogotana la propuesta inicial de Plan Piloto y los avances que en cada tema se vayan realizando. Todo ello con el propósito de garantizar los más amplios niveles de coordinación y concertación.

4.2 *Costos*

Los Costos para el desarrollo del sistema de seguridad urbana, se han estimado teniendo en cuenta los supuestos siguientes.

- a) Un horizonte de 16 años, para el incremento del pie de fuerza con policías GUB en 18.000 hombres y un horizonte de 10 años para la infraestructura.

- b) El funcionamiento del cuerpo especial de la policía (GUB) y la construcción de la infraestructura, se ha estimado a pesos de 1997 para poder compararlo con los gastos de la Administración Central en 1997.
- c) Dado que la infraestructura en su costo varía si ésta es construida como nueva o remodelando instalaciones públicas existentes, se han estimado costos de inversión para ambos casos.
- d) Los rubros de operación de la GUB (salarios, formación y funcionamiento), se han calculado teniendo en cuenta los costos *per cápita* que a 1997 tiene la Policía Metropolitana.

Con los supuestos anteriores los montos de gasto para la operación del Sistema son mínimos en los 5 primeros años; incrementándose entre \$2.000 y \$30.000 millones. Es decir, el 0.1% y el 1.5% del total de los gastos de la Administración Central en 1997. A partir del año sexto los montos de gastos empiezan a ser significativos como efecto del crecimiento del pie de fuerza (Ver Cuadro No.1). Al respecto hay que anotar que el costo de implementar el sistema, con excepción del primer año, es mínimo en infraestructura y mayoritario para el pie de fuerza (GUB). Es decir, el mayor esfuerzo financiero que tendría que hacer la ciudad estaría en el costo de la Guardia Urbana.

El interrogante que surge entonces es: ¿Puede la ciudad asumir este costo? La respuesta a tal interrogante depende de dos cosas: de la voluntad política de las autoridades distritales para darle prioridad al gasto en seguridad urbana y del esquema de financiación que se defina.

Se requiere voluntad política de las autoridades distritales porque se asume que el incremento del pie de fuerza en Bogotá a través de una policía especial urbana como la GUB, es un costo que depende exclusivamente del Distrito. El Gobierno Nacional difícilmente podrá incrementar los recursos que actualmente le asigna a la Policía

Metropolitana, sencillamente porque lo propio exigirían otras ciudades del país las que también necesitan incrementar su pié de fuerza. Pero además, para que la Policía Nacional le garantice a la ciudad la permanencia en Bogotá del nuevo pié de fuerza, se requiere que su costo lo asuma la ciudad.

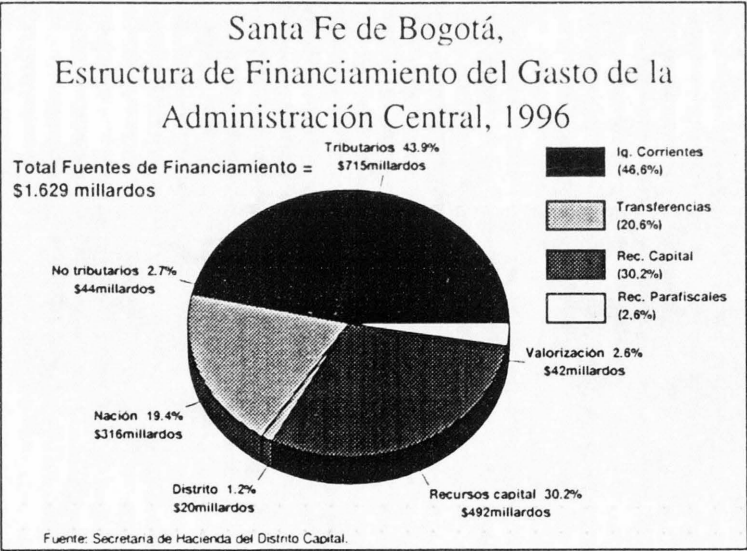
Además, recordemos que la ciudad ya está asumiendo gastos significativos en materia de pie de fuerza. Los 6.000 policías bachilleres que hoy tiene Bogotá los paga la ciudad y para 1997 estos representaron \$7.000 millones.

4.3 *Financiamiento*

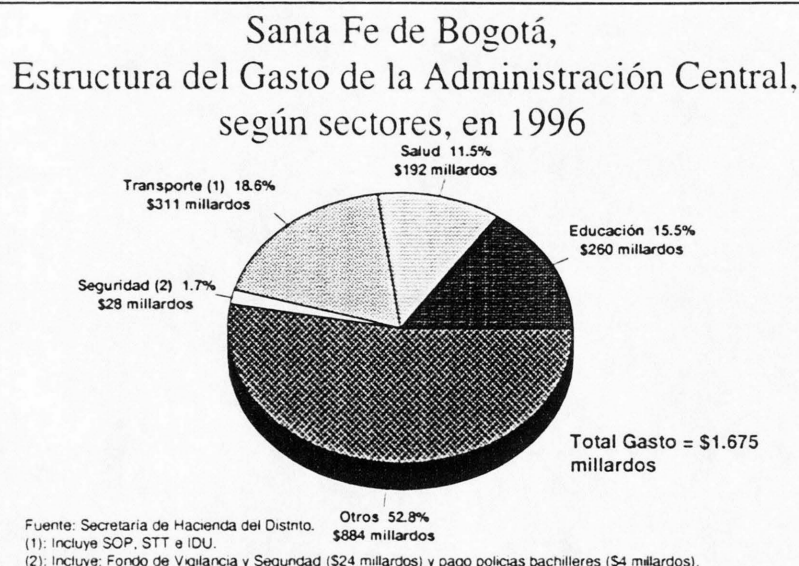
¿Qué alternativas tenemos entonces para financiar el sistema de seguridad urbano para Bogotá?

Cualquiera que sea el esquema de financiación que se proponga, es necesario antes analizar la actual estructura de financiamiento y de gasto de la Administración Central del Distrito.

La estructura de financiamiento señala que la Administración Central en orden de importancia se financia con ingresos corrientes (46.6%), ingresos de capital (30.2%) y transferencias (20.6%). De los primeros, la principal fuente son los tributos que pagan los bogotanos y de la última, lo son las transferencias nacionales.



La estructura del gasto, por su parte nos indica que casi la mitad del presupuesto se destina a tres sectores: educación (15.5%), salud (11.5%) y transporte (18.6%). El gasto asignado a seguridad (1.7%) es mínimo. Inclusive otros sectores como medio ambiente, catastro, hacienda y bienestar social están por encima de este último.



Hay que entender que los sectores de mayor gasto (educación, salud y transporte) además de ser una prioridad real para mejorar la calidad de vida de los bogotanos, están prácticamente financiados con fuentes propias. La educación y la salud con las transferencias nacionales y transporte en buena parte con valorización, sobretasa a la gasolina, multas y trámites (licencias) a los vehículos particulares. Lo anterior, permite aseverar que una buena parte de los ingresos corrientes de la Administración Central podrían ser reorientados en la asignación del gasto para otorgarle mayor prioridad a la seguridad.

Teniendo en cuenta el anterior análisis, se pueden plantear diferentes alternativas, que de forma complementaria permitan financiar el nuevo sistema de seguridad para Bogotá :

1. Que el Distrito destine una parte de sus ingresos corrientes a la financiación del sistema, sin afectar los recursos que se destinan a educación, salud, y transporte.
2. Que el Distrito aumente sus ingresos corrientes aplicando una sobretasa al impuesto predial ya que la seguridad se estaría ofreciendo en todo el territorio urbano beneficiando así a todos sus habitantes.

3. Que solo aquellos barrios o localidades de la ciudad que deseen contar con este servicio asuman sus costos a través de algún mecanismo tal como la figura de un impuesto especial que solicitan los propios beneficiarios. Esta figura tendría la limitante de que la seguridad urbana pasaría a ser un privilegio solo para aquellos que puedan costearla.
4. Destinar un porcentaje de los recursos con que cuentan los Fondos de Inversión Local.
5. Lograr una mayor asignación de transferencias nacionales.
6. Establecer contribuciones especiales similares a la de los Bonos de Guerra con destino a la financiación del nuevo sistema de seguridad.

Probablemente, en el curso de implementación de la propuesta y por los beneficios que podría tener el implementarla gradualmente, surjan en el camino alternativas adicionales de financiación. Por ello, es indispensable que el año próximo se le dedique todo esfuerzo posible al estudio detallado de distintas alternativas para que el Concejo Distrital pueda optar por las de mayor conveniencia para los bogotanos.

Debe señalarse que cualquiera que sea la iniciativa para mejorar la seguridad de Bogotá depende esencialmente del esfuerzo que asuma la misma ciudad. Esta no es una opción, es una realidad inocultable.

Cuadro 1
Estimativo de Costos para Operación del Sistema de Seguridad Urbana

Millones de pesos de 1997																
Numero de GUB en formacion	400	500	600	700	800	1000	1100	1200	1200	1200	1500	1800	2000	2000	2000	2000
Efectivos calle	400	400	900	1.500	2.200	3.000	4.000	5.100	6.300	7.500	8.700	10.200	12.000	14.000	16.000	18.000
Año	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4	Año 5	Año 6	Año 7	Año 8	Año 9	Año 10	Año 11	Año 12	Año 13	Año 14	Año 15	Año 16
Formación	800	1.000	1.200	1.400	1.600	2.000	2.200	2.400	2.400	2.400	3.000	3.600	4.000	4.000	4.000	-
Salarios	4.400	9.900	16.500	24.200	33.000	44.000	56.100	69.300	82.500	95.700	112.200	132.000	154.000	176.000	198.000	198.000
Funcionamiento	320	720	1.200	1.760	2.400	3.200	4.080	5.040	6.000	6.960	8.160	9.600	11.200	12.800	14.400	14.400
Total	800	5.720	11.820	19.100	27.560	37.400	49.400	62.580	76.740	90.900	105.660	123.960	145.600	169.200	193.800	212.400
Costos Infraestructura																
Numero de Estaciones GUB	8	10	12	14	16	20	22	24	24	24	30	36	40	40	40	0
Remodelación	173	216	259	302	346	432	475	518	518	518	648	778	864	864	864	-
Compra	432	540	648	756	864	1.080	1.188	1.296	1.296	1.296	1.620	1.944	2.160	2.160	2.160	-
Numero de Casas de Justicia	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2						
Remodelación	96	96	96	96	96	96	96	96	96	96						
Compra	240	240	240	240	240	240	240	240	240	240						
Numero de Centros de Detención	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2						
Remodelación	140	140	140	140	140	140	140	140	140	140						
Compra	500	500	500	500	500	500	500	500	500	500						
Total Infraestructura remodelada	409	452	495	538	582	668	711	754	754	754	648	778	864	864	864	-
Total Infraestructura comprada	1.172	1.280	1.388	1.496	1.604	1.820	1.928	2.036	2.036	2.036	1.620	1.944	2.160	2.160	2.160	-
Total GUB + Infraestructura remodelada	1.209	6.172	12.315	19.638	28.142	38.068	50.111	63.334	77.494	91.664	106.308	124.738	146.464	170.064	193.664	212.400
Total GUB + Infraestructura compra	1.972	7.600	13.208	20.596	29.164	39.220	51.328	64.616	78.778	92.936	107.280	125.904	147.760	171.360	194.960	212.400

Costos del Sistema Vs Gastos Administración Central

Gastos de la Adm Central	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012
Costos del sistema (infraestructura remodelada)	0.1	0.3	0.6	1.0	1.4	1.9	2.5	3.2	3.9	4.6	5.3	6.3	7.3	8.5	9.7	10.7
Costos del sistema (infraestructura comprada)	0.1	0.4	0.7	1.0	1.5	2.0	2.6	3.2	4.0	4.7	5.4	6.3	7.4	8.6	9.8	10.7

FUENTE: Secretaría de Hacienda. Presupuesto Anual del Distrito Capital 1997.
Cálculos: Cámara de Comercio.

Cuadro 1
Estimativo de Costos para Operación del Sistema de Seguridad Urbana en una localidad
CHAPINERO

Millones de pesos de 1997

Número de GUB en formación	250	250			
Efectivos calle		250	500	500	500
Año	Año 1	Año2	Año 3	Año 4	Año 5
Formación	500	500	-	-	-
Salarios		2,750	5,500	5,500	5,500
Funcionamiento		200	400	400	400
Total	500	3,450	5,900	5,900	5,900
Costos infraestructura					
<u>Número de Estaciones GUB</u>	5	5			
Remodelación	108	108	-	-	-
Compra	630	630	-	-	-
<u>Número de Casas de Justicia</u>	1				
Remodelación	48	-	-	-	-
Compra	280	-	-	-	-
<u>Número de Centros de Detención</u>	1				
Remodelación	75	-	-	-	-
Compra	350	-	-	-	-
Total Infraestructura remodelada	231	108	-	-	-
Total Infraestructura comprada	1,260	630	-	-	-
Total GUB + Infraestructura remodelada	731	3,558	5,900	5,900	5,900
Total GUB + Infraestructura compra	1,760	4,080	5,900	5,900	5,900

Costos del Sistema Vs Gastos Administración Central

Gastos de la Adm Central	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012	1,993,012
Costos del sistema (infraestructura remodelada)	0.0	0.2	0.3	0.3	0.3
Costos del sistema (infraestructura comprada)	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3

FUENTE: Secretaría de Hacienda. Presupuesto Anual del Distrito Capital 1997

Cálculos: Cámara de Comercio

4.3 Cronograma de Implementación del Sistema:

Función	Año 1	Año 2	Año 3
Creación del Consejo de Política en Seguridad Urbana			
Creación del Centro de Investigaciones en Seguridad Urbana de Bogotá.			
Creación de la Guardia Urbana de Bogotá			
Montaje del Esquema de las Casas de Justicia.			
Creación de los Circuitos Locales de Jueces Penales.			
Reasignación de funciones a los Inspectores de Policía			
Creación del Sistema de Centros de Detención Local			
Identificación y selección de la infraestructura en cada barrio para las estaciones de la GUB.			
Identificación y selección de la infraestructura en cada localidad para los T L J U			
Elaboración del Plan de Apoyo a las URI's de Fiscalía			
Diseño y constitución de la Red de ONG's.			
Creación de los Grupos Especiales o Bloques de Búsqueda Especializados			
Ingresan al curso de formación los primeros 400 Guardias Urbanos.			
Entra en funcionamiento el Centro de Investigaciones en Seguridad Urbana.			
Entra en funcionamiento la Red de ONG's.			
Inicio del montaje o adecuación de las primeras Estaciones de la GUB.			
Montaje, adecuación y entrada en funcionamiento las primeras Casas de Justicia.			
Inicio de la construcción o adecuación de los primeros Centros de Detención.			
Entran en funcionamiento las primeras Estaciones de la GUB			
Entran en funcionamiento los primeros Centros de Detención.			
Continuación en el montaje de las Casas de Justicia.			

CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA

Top. CCB0951

ej. 1



13716

CCB-SALITRE



13716

13716

FECHA DE VENCIMIENTO

08 11. 2008

CEB